

# In der Demokratie gibt es keinen Ausnahmezustand

Jan Keesen

2020-04-02T11:40:06



von

[EVA RICARDA LAUTSCH](#)

**Souverän ist, wer Recht setzt. In Zeiten der Pandemie, in denen schnelle politische Reaktionen zur Eindämmung ihrer Ausbreitung erforderlich sind, scheint die Frage nach Notstandsgesetzen nahe zu liegen. Die Rede ist vom Ausnahmezustand – dieser sei die Stunde der Exekutive. Dem liegt die Vorstellung zugrunde, dass in einer Notsituation der parlamentarische Gesetzgeber nicht effizient genug auf dynamische Anforderungen reagieren kann. Es regiere nicht das Recht, sondern die Macht. Dabei übersieht man jedoch schnell, dass dem Recht stets politische Entscheidungen vorausgehen. Diese sind in der repräsentativen Demokratie in den Parlamenten zu treffen.**

## Normalität im Anormalen

An der engen Straßenecke, um die sich normalerweise um diese Uhrzeit am Ende eines Achtstundentags die Autos drücken, ist es ruhig. Unten im Park gehen Menschen allein oder zu zweit spazieren, manche joggen, auf einer Decke sitzt eine Mutter mit ihrem Kind. Der Himmel ist strahlend blau und wüsste man nicht, dass es, von wenigen Ausnahmen abgesehen, grundsätzlich verboten ist, sich in der Öffentlichkeit mit mehr als einer anderen Person zu treffen – das Bild wäre völlig normal. Friedlich sogar; man könnte kaum erkennen, wie die Spaziergänger den Bogen um Entgegenkommende vergrößern.

Diese Gesellschaft im Park, deren Leben so plötzlich durch die massiven Einschränkungen zur Bekämpfung des Virus verlangsamt wurde, erinnert sich kaum noch an die Normallage von vor drei Wochen. Die Dringlichkeit, mit der in dieser neuen Situation Entscheidungen getroffen werden müssen, überlagert vergangene Schlagzeilen. Erdogan kündigt Flüchtlingspakt auf, Rassistischer Terroranschlag in Hanau, Ministerpräsidentenwahl in Thüringen. Die Welt war es schon gewohnt, den Atem anzuhalten.

In Deutschland begegnet man der wachsenden Unsicherheit über die Widerstandsfähigkeit des politischen Systems mit einer ritualisierten Bezugnahme auf das Grundgesetz als Identifikationsgrundlage des Gemeinwesens. Dieses gilt als „Wertordnung“ der Gemeinschaft; grundlegende politische Fragestellungen werden nicht allein als politische verhandelt, sondern stets einer verfassungsrechtlichen Bewertung unterzogen. In einem politischen Konflikt zählt nicht selten das politische Argument weniger als die Autorität des Rechts, die in Anspruch genommen wird, um die Position des politischen Gegners als verfassungswidrig zu diskreditieren.

In einem System also, in dem auch Abgeordnete und Fraktionen mitunter lieber „nach Karlsruhe gehen“ als den politischen Streit im Parlament auszutragen, wo er institutionell hingehört, hat der Parlamentarismus als solcher keinen leichten Stand.

## **Der ratlose Blick ins Grundgesetz**

Es ist nicht verwunderlich, dass auch in der aktuellen Lage, in der die Freiheit der Bevölkerung zur Bekämpfung der Pandemie empfindlich eingeschränkt wurde, im Grundgesetz nach Antworten gesucht wird. Aus verfassungsrechtlicher, genauer aus staatsorganisationsrechtlicher Sicht besonders bedeutsam ist dabei die Frage nach einer Erweiterung exekutiver Entscheidungsbefugnisse in einem angenommenen Not- oder Ausnahmezustand. Doch nur wer das Grundgesetz nicht lediglich für das rechtliche, sondern zudem für das moralische und politische Fundament der bundesrepublikanischen Gesellschaft hält, wird davon überrascht sein, dass unsere Verfassung darauf keine konkreten Antworten enthält.

In der Pandemie würde nun durch die Ausübung von Notbefugnissen an die Stelle der Autorität des Rechts die Durchsetzungskraft der Exekutive treten. Dabei gilt es gerade jetzt, den politischen Prozess in den Parlamenten zu stärken, wenn dieser nicht durch eine anhaltende Krisenbewältigung in Form von Exekutivmaßnahmen nachhaltig an Legitimität verlieren will.

## **Die Demokratie kennt keinen Ausnahmezustand**

Eine Regelung von erweiterten Exekutivbefugnissen in einer Notsituation enthält das Grundgesetz nur für den Verteidigungsfall. Die Pandemie offenbart hier aber keine Lücke in der Verfassung (s. auch [Meinel/Möllers](#)), die es durch zusätzliche Notbefugnisse zu schließen gilt, sondern bietet Anlass, auch die Notwendigkeit bestehender Notstandsregelungen in Zweifel zu ziehen. Diese sind darauf ausgerichtet, in einer Situation großer Gefahr für die Gesamtgesellschaft die politische Handlungsfähigkeit des Staates zu erhalten. Doch ist der Notstand nicht nur schwer zu beenden – die Aussetzung insbesondere der demokratischen Verfahren erscheint letztlich in keiner denkbaren Notlage gerechtfertigt.

Die Übergänge zwischen Ausnahmezustand und Normalsituation erweisen sich bei genauerer Betrachtung als derart fließend, dass die Abgrenzung unmöglich erscheint. Souverän ist nicht, wer (mit Carl Schmitt) über den Ausnahmezustand entscheidet, sondern souverän ist, ganz grundsätzlich, wer Recht setzt.

Das Grundgesetz hingegen ist durch seine kluge Gestaltung auch in der gegenwärtigen Situation ohne Weiteres in der Lage, die nun notwendige Gesetzgebung durch den politischen Prozess zu ermöglichen. Die Verfassung ist insoweit ein tragfähiges rechtliches Fundament, bietet aber keine Anleitung für die konkrete inhaltliche Ausgestaltung. Hierfür ist jetzt der demokratische Gesetzgeber gefragt.

Der Diskussion über Notstandsgesetze liegt die Vorstellung zugrunde, dass das geltende Recht auch bereits eine rechtliche Grundlage politischer Handlungsfähigkeit in Gefahrenlagen beinhalten müsste, die man zur Zeit des Erlasses der Notstandsgesetze nicht kennt. Die einzige Möglichkeit, dies umfassend zu gewährleisten, scheint darin zu liegen, demokratische Prozesse auszusetzen und die Exekutive mit den entsprechenden Notbefugnissen auszustatten. Doch die aktuelle Situation zeigt, dass gerade in der Notlage die Parlamente Entscheidungen treffen können und müssen und insofern keine Notwendigkeit besteht, die Demokratie vorübergehend anzuhalten.

Selbst wenn ein Parlament nicht mehr in der gewohnten Situation zusammentreten könnte, weil auch die Parlamentarier persönlich von der Gefahr betroffen wären, folgt daraus nicht, dass stattdessen die Exekutive für die Dauer der Gefahrenlage die Befugnisse des Parlaments übernehmen dürfte. Vielmehr ist auch hier die Gestaltungskraft der Parlamente gefragt, um ihre Handlungsfähigkeit zu erhalten. Die [Geschäftsordnungsänderung](#) des Bundestags in der aktuellen Situation zeigt, dass dies möglich ist und praktiziert wird.

## **Parlamentarischer Prozess in der Pandemie**

Nach einer Übergangsphase, in der die Exekutive, d.h. Regierungen und Verwaltung von Bund und Ländern, basierend auf den Empfehlungen von führenden Virologen erste Notfallmaßnahmen veranlasst hat, demonstrieren nun Bundestag und Länderparlamente, dass sie durchaus handlungsfähig sind. In der vergangenen Sitzungswoche ist im Bundestag nicht nur der umfassendste Nachtragshaushalt seit dem Bestehen der Bundesrepublik, sondern auch eine erste Reform des Infektionsschutzgesetzes beschlossen worden. Gleichzeitig werden hier erhebliche Defizite im Selbstvertrauen der Parlamente offenbar. Diese sind von der deutschen Gewohnheit nicht zu trennen, den anderen beiden Gewalten größeres Vertrauen zu schenken als dem parlamentarischen Streit. Insbesondere bei der Reform des Infektionsschutzgesetzes ist zu befürchten, dass sich der Bundestag durch umfangreiche Verordnungsermächtigungen für das Gesundheitsministerium ohne Not gesetzgeberischer [Kontrollmöglichkeiten begeben hat](#). Nicht hilfreich ist auch ein nicht gezeichneter Aktenvermerk mit Plänen für die Einrichtung eines Notparlaments, d.h. eines Bundestags in stark verkleinerter Besetzung, der zudem im Geheimen tagen soll. Gerade die Öffentlichkeit des parlamentarischen Prozesses ist in der Demokratie (und gerade in der Krise) unverzichtbar, worauf Sophie und Christoph Schönberger zu Recht [hinweisen](#). In Bayern wiederum, wo Markus Söder in besonders beeindruckender Weise exekutive Gestaltungsmacht demonstriert, indem er sich mit den härtesten Maßnahmen profiliert (s. dazu auch [Volkmann](#)), schien es, als müsste der Landtag zunächst an sein demokratisches

Aufgabenprofil [erinnert werden](#). Für die Stichwahl im Rahmen der Kommunalwahlen wollte die bayerische Landesregierung zunächst eine reine Briefwahl aufgrund des Infektionsschutzgesetzes exekutiv anordnen. In letzter Minute hatte dann doch der Landtag ein [Gesetz](#) auf den Weg gebracht, der dies durch ein ordnungsgemäßes parlamentarisches Verfahren ermöglichte.

Die Herausforderungen einer angemessenen Gesetzgebung in der Pandemie sind enorm. Sie politisch anzugehen ist die demokratische und institutionelle Verantwortung der Parlamente. Diese müssen, indem sie sich (weiterhin) handlungsfähig zeigen, ihre Autorität im Machtgefüge gegenüber Exekutive und Gerichten behaupten. In Deutschland ist ein funktionierendes parlamentarisches System keine Selbstverständlichkeit. Soll es auch nach der Krise noch bestehen, dann ist jetzt die Stunde des Gesetzgebers.

